

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2020-04-01

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Lopes, R. (2019). Competitividade, inovação e política regional. *Dirigir e Formar: gestores e formadores*. 25, 9-12

Further information on publisher's website:

<https://www.iefp.pt/publicacoes-iefp>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Lopes, R. (2019). Competitividade, inovação e política regional. *Dirigir e Formar: gestores e formadores*. 25, 9-12. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

COMPETITIVIDADE, INOVAÇÃO E POLÍTICA REGIONAL



RAUL LOPES, Economista, Professor do ISCTE-IUL,
Instituto Universitário de Lisboa



ENGIRISCO

Atualmente os responsáveis políticos, a vários níveis, canalizam o melhor dos seus esforços em prol do objetivo de promover o desenvolvimento socioeconómico. Por exemplo, na UE mais de um terço do orçamento comunitário é afeto à política de coesão europeia, norteadora pela preocupação de harmonizar os níveis de desenvolvimento dos países e das regiões. Não obstante, as assimetrias regionais de desenvolvimento são gritantes. Com a globalização que emergiu nas últimas duas décadas do século xx, a economia mundial passou a ser dominada por um pequeno número de cidades, especialmente pelas duas dezenas de megacidades com mais de 10 milhões de habitantes como Tóquio, Nova Iorque ou Londres, por exemplo (OCDE, 2014).



Hoje em dia a maior parte da população do mundo vive em cidades e, por contraste, os espaços rurais estão cada vez mais envelhecidos e com menor capacidade produtiva. Mas as assimetrias de desenvolvimento não se revelam apenas entre espaços urbanos e espaços rurais. Também atravessam os sistemas urbanos. As dinâmicas territoriais recentes, nomeadamente na Europa, mostraram que as regiões pobres foram as mais afetadas pela grande crise económica de 2008-2014 e que, mesmo num contexto em que a política de coesão europeia registou algum sucesso na redução das diferenças de desenvolvimento entre países, as assimetrias entre as regiões de um mesmo país aumentaram (AD&C, 2019).

Enquanto isto, na última década, em Portugal, o debate sobre as políticas públicas tem sido polarizado ora pelas restrições das finanças públicas e a necessidade de reduzir o défice do orçamento de Estado e a expressão da dívida pública, ora pelas vulnerabilidades do sistema bancário, que tem merecido a primazia das políticas públicas em Portugal e na UE. A ênfase dada a estas questões escamoteia que o grande problema estrutural da economia portuguesa é que o seu crescimento se encontra bloqueado: nas últimas duas décadas, o crescimento médio anual do PIB foi inferior a 1%. Ora, é absolutamente crucial que a economia cresça, seja para resolver os problemas das finanças públicas, seja para permitir que o nível de desenvolvimento da sociedade portuguesa se aproxime do nível médio da UE, a começar pelo aumento dos salários. Vencer o bloqueio ao crescimento da economia e da produtividade, suporte do desejável aumento salarial, é, pois, o grande desafio que, a meu ver, se coloca atualmente à política económica em Portugal. Fazê-lo é enfrentar decisivamente o défice de competitividade do país, o que indiscutivelmente nos levaria a assumir como prioridade

o ultrapassar do défice de qualificações da população portuguesa, pois vivemos em plena era da economia do conhecimento onde as qualificações fazem a diferença e, como é sabido, Portugal apresenta, destacadamente, o pior nível de qualificação da população empregada no contexto europeu.

Mas é um erro pensar-se que a simples injeção de dinheiro no sistema de ensino e formação profissional resolve o problema. Vencer o desafio da competitividade exige uma melhoria radical do nível de competências da população empregada portuguesa, mas exige concomitantemente, e de forma articulada, uma melhoria radical da capacidade de inovação do tecido empresarial português (Lopes, 2001). Não se julgue que esta afirmação se esgota na retórica que a envolve. Assumir a inovação como chave da competitividade é assumir uma rutura paradigmática com o entendimento de que a competitividade das empresas está ancorada em menores custos de produção. Este entendimento tem levado a que as políticas públicas entendam que estão a promover a competitividade quando regulam o mercado de trabalho de forma a diminuir os custos relativos do trabalho, quando diminuem os custos de contexto das empresas (burocracia, impostos, infraestruturas logísticas, etc.), ou quando financiam o investimento em tecnologia e capital tangível.

Se este fosse o caminho não haveria espaço para este texto pois, com os esforços que têm vindo a ser feitos pelas políticas públicas e com um custo salarial-hora a rondar metade do correspondente custo médio na EU, Portugal deveria estar no pódio da competitividade europeia. Precisamos, pois, de mudar de paradigma e assumir que o défice de competitividade e de crescimento do país decorre da fraca capacidade de inovação do tecido empresarial português, seja pelo défice de capacidade de gestão estratégica das

empresas, seja pelas reduzidas qualificações dos trabalhadores, seja pelo défice de proatividade das instituições públicas na dinamização das estruturas organizacionais de que se alimenta a inovação das empresas.

Como se disse antes, vivemos em plena sociedade do conhecimento, o que significa que no mercado global quem ganha vantagem não é quem produz mais barato, mas quem tem capacidade para integrar conhecimento no produto/serviço que comercializa. Por exemplo, o custo material de produção de um *smartphone* é uma ínfima parte do seu preço de mercado. De onde vem a diferença entre os escassos euros que custa a sua produção e as centenas por que se vende? Do conhecimento codificado incorporado no *hardware* e no *software*, isto é, da inovação.

Assumida a centralidade da inovação para a competitividade, a questão que então se coloca é: num país semiperiférico como Portugal, como se pode promover a inovação? A tarefa é complexa, mas a resposta é simples: promovendo redes de inovação territorialmente ancoradas. Com efeito, os estudos académicos mostram que as empresas têm duas vias para inovar (por exemplo, Nunes & Lopes, 2015). Uma baseiam a sua capacidade de inovação nos recursos internos da empresa, investindo em estruturas de investigação e desenvolvimento tecnológico, o que pressupõe desde logo que a empresa já dispõe de parte das competências tecnológicas e, supletivamente, que tem condições para afetar recursos humanos altamente qualificados à pesquisa de novas oportunidades de inovação. Outras inovam sobretudo a partir da aprendizagem baseada na experiência e da interação com clientes/fornecedores, assim como com entidades organizacionais do sistema de conhecimento: universidades, laboratórios e centros de investigação, etc. O modo de inovação centrado nos atributos internos da empresa só está ao alcance de algumas, poucas, empresas, normalmente de grande dimensão, como as multinacionais. Sem prejuízo dos bons exemplos que existem em Portugal, a reduzida dimensão do tecido empresarial português constitui um obstáculo intransponível para a esmagadora maioria das empresas portuguesas inovarem seguindo este caminho. Em consequência, não surpreende que, no contexto da OCDE, Portugal apresente uma das menores percentagens de investimento em «capital baseado no conhecimento» (*software*, I&D, capital organizacional, capital humano, *marketing*...), apenas cerca de 8% (OCDE, 2015). Esta evidência confronta-nos com a necessidade de promover a inovação adotando como caminho o modo de aprendizagem interativo, isto é, promovendo a inserção das empresas portuguesas em redes de inovação. A participação nestas redes funciona para as pequenas e médias empresas como o instrumento de acesso aos

recursos necessários à inovação que elas não têm condições para dispor internamente.

Não é difícil encontrar em Portugal empresas com menos de 10 trabalhadores mas com uma elevada qualidade produtiva. Sabem produzir mas não sabem vender o que produzem, pois não têm departamento comercial nem responsáveis de *marketing*. A sua dimensão não o permite. Mas a participação numa rede orientada para a comercialização conjunta pode potenciar a venda dos produtos deste tipo de empresas no mercado global. Em grande medida este foi o «segredo» do sucesso competitivo experimentado pela indústria do calçado.

Em termos gerais, quanto mais frágil é a capacidade de inovação de uma empresa mais esta precisa de beneficiar da dinâmica das redes de inovação. Ora, os estudos académicos comprovam que frequentemente a dinâmica das redes de inovação alimenta-se das características e das dinâmicas dos «sistemas regionais de inovação», levando a que algumas regiões sejam designadas «meios inovadores» ou «regiões inteligentes». O que está em causa aqui é o papel desempenhado pelo território no processo de inovação. Quando estamos em presença de uma especialização produtiva historicamente consolidada, existe um saber-fazer, tácito e codificado, disseminado no tecido social e produtivo local, é como se o território fosse o celeiro do conhecimento de que se alimenta a inovação. Por outro lado, num dado contexto territorial, as relações económicas entre atores entrecruzam-se com uma multiplicidade de relações sociais e institucionais.

No primeiro caso, a proximidade organizacional e cognitiva decorrente da especialização produtiva do território reduz a incerteza inerente ao processo de inovação e, por outro lado, favorece a partilha, a aprendizagem interativa e a apropriação pelas empresas dos impulsos inovadores disponíveis no seu contexto territorial. Tenha-se presente que a absorção de conhecimento novo por uma empresa pressupõe a existência de proximidade cognitiva, já que o entendimento do novo conhecimento requer a existência de um conhecimento base próximo.

No segundo caso, a proximidade social e institucional alimenta a confiança indispensável às relações dos atores envolvidos nas redes de inovação, promovendo a densificação de relações no âmbito destas redes. O reconhecimento da importância do território para a inovação empresarial levou mesmo a que no *Portugal 2020* se definissem *estratégias regionais de especialização inteligente* (RIS3) para cada uma das regiões portuguesas.

Assumida a centralidade do território no processo de inovação que suporta a competitividade, precisamos agora de compreender o papel das políticas públicas no processo,

em especial da Política Regional. Desde logo compreender o que faz com que alguns territórios tenham capacidade para fixar população, criar emprego e gerar riqueza, e outros não. Isto é, porque são uns territórios competitivos e outros não (Lopes, 2001).

A teoria económica neoclássica postula que o livre funcionamento do mercado é suficiente para corrigir as assimetrias regionais, mas há muito que se compreendeu que, pelo contrário, o agravamento das assimetrias é intrínseco ao funcionamento do mercado, pelo que a promoção do desenvolvimento territorial não pode prescindir da intervenção do Estado, ou seja, das políticas de desenvolvimento regional. Com uma indelével inspiração no pensamento económico keynesiano, a política regional característica das experiências de vários países europeus nos anos 60 e 70 era uma política assente numa visão dicotómica do espaço regional, dividindo o país entre regiões ricas e regiões pobres. A partir daqui, tendo como ambição corrigir os desequilíbrios regionais de desenvolvimento, procurava-se promover o crescimento das regiões pobres em detrimento das regiões ricas. Dada a sua natureza, esta política era gerida de forma centralizada pelos governos nacionais.

O entendimento atual da política regional é bem distinto (vd. OCDE, 2019, por exemplo). Em termos de objetivos, as preocupações com a correção dos desequilíbrios regionais cederam lugar à promoção da competitividade territorial. Ao mesmo tempo, a coesão social e a sustentabilidade ambiental emergiram como objetivos recorrentes da nova política regional, assim como a preocupação com a promoção territorialmente integrada do desenvolvimento, reforçando as articulações não apenas entre a rede de cidades, mas igualmente entre os espaços urbanos e os espaços rurais. Tal significa que a visão assistencialista da primeira geração de políticas regionais, que se focava exclusivamente nas regiões mais pobres, cede lugar a uma visão integrada do sistema territorial, tendo por objetivo a promoção da competitividade, não apenas das regiões pobres mas de todas e cada uma das regiões, muitas vezes com uma ênfase especial nos espaços metropolitanos. Trata-se agora de conceber estratégias de desenvolvimento que decorrem das necessidades, potencialidades e recursos específicos de cada território, isto é, políticas de desenvolvimento territorialmente referenciadas ou, como são normalmente referenciadas, *place-based policies*.

Claro que com a mudança de objetivos se assistiu também à alteração dos instrumentos e do modelo de governança das políticas territoriais. Continua a valorizar-se a construção de infraestruturas estratégicas de suporte à atividade económica e a prestação de serviços coletivos,

mas o foco das novas políticas territoriais transferiu-se para os fatores imateriais de desenvolvimento, especialmente para a qualificação de recursos humanos e para o reforço da textura organizacional dos territórios. Assim sendo, o epicentro da gestão das atuais políticas territoriais transferiu-se dos governos centrais para um modelo de governança multinível que visa mobilizar e articular a multiplicidade de atores sectoriais existentes aos vários níveis geográficos de gestão das políticas de desenvolvimento territorial: o nível local, o nível nacional e, no caso português, o nível europeu.

«Parceria» e «atuação em rede» são duas expressões indissociáveis da política regional atual, o que implica, entre outras coisas, que é necessário elevar a capacidade de gestão estratégica das entidades públicas. Não basta definir boas medidas de política pública, a forma de as executar é tão ou mais importante do que o estabelecimento dos seus objetivos e instrumentos. Isto significa que atualmente a governança das políticas públicas enfrenta dois enormes desafios: i) encontrar modalidades de tomada de decisão adequadas à participação dos atores (públicos, privados e associativos) e ao reforço da cidadania nos processos de desenvolvimento territorial; ii) dotar os territórios de um perfil de liderança socialmente legitimada com capacidade para adotar um «estilo» de intervenção em linha com o requerido pelas atuais políticas de desenvolvimento territorial. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AD&C (2019), *Relatório do Desenvolvimento & Coesão*.
 LOPES, Raul (2001), *Competitividade, Inovação e Territórios*, Celta Editora.
 NUNES, Sérgio & Raul Lopes (2015), «Firm Performance, Innovation Modes and Territorial Embeddedness», *European Planning Studies*, DOI:10.1080/09654313.2015.1021666
 OCDE (2014), *Regions and Cities: where policies and people meet*.
 OCDE (2015), *Science, technology and Industry Scoreboard*.
 OCDE (2019), *Regional Outlook 2019*.